Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

33 354 Voorstel van wet van het lid Taverne houdende wijziging van de Kieswet teneinde grondslagen te creëren om stemmen via het internet voor kiezers die buiten Nederland verblijven mogelijk te maken alsmede om het uitbrengen van een stem anders dan door middel van een stembiljet mogelijk te maken

Nr. 4 ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 oktober 2012 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 14 maart 2016, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 augustus 2012 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Taverne houdende wijziging van de Kieswet teneinde grondslagen te creëren om stemmen via het internet voor kiezers die buiten Nederland verblijven mogelijk te maken alsmede om het uitbrengen van een stem anders dan door middel van een stembiljet mogelijk te maken, met memorie van toelichting.

Het voorstel opent de mogelijkheid om in stembureaus op een andere wijze te stemmen dan door het gebruik van stembiljetten. Blijkens de toelichting gaat het daarbij om het stemmen via stemcomputers. Daarnaast strekt het ertoe om het voor Nederlanders die in het buitenland verblijven mogelijk te maken om via internet te stemmen.

De Afdeling advisering maakt opmerkingen over de onderlinge afweging van de waarborgen voor het verkiezingsproces en de technische aspecten van het stemmen anders dan door middel van een stembiljet. Zij concludeert dat in de toelichting een afweging tussen de verschillende waarborgen van het verkiezingsproces ontbreekt. Een dergelijke afweging is noodzakelijk voor een goede balans tussen deze waarborgen. Verder constateert de Afdeling dat, alhoewel het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel ruimte laten om verschillende technieken toe te passen in het verkiezingsproces, uit de toelichting blijkt dat de initiatiefnemer beoogt de stemcomputer weer in te voeren. Aangezien daarbij voorbij wordt gegaan aan in het verleden en in andere landen gerezen problemen, adviseert de Afdeling deze herinvoering nader te bezien. Voorts merkt de Afdeling op dat er nog geen zicht is op de wijze waarop

kst-33354-4
ISSN 0921 - 7371
'S-Gravenhage 2016

een voorziening voor internetstemmen uit het buitenland kan worden ingericht. Om die reden maakt het voorstel het mogelijk om bij lagere regelgeving op een groot aantal punten af te wijken van de Kieswet. Gelet op de hiërarchie van regelgeving en het bijzondere karakter van de Kieswet wijst de Afdeling een dergelijke afwijkingsbevoegdheid af. Met betrekking tot de registratie van kiezers in het buitenland wijst de Afdeling op een wetsvoorstel dat in de Tweede Kamer aanhangig is en reeds voorziet in een vergemakkelijking van de registratieprocedure. Ten slotte adviseert de Afdeling om de gemeenten en de Kiesraad bij de verdere behandeling van het initiatiefwetsvoorstel te betrekken.

Vooraf

Op 11 oktober 2012 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over het voorstel van wet van het lid Taverne houdende wijziging van de Kieswet teneinde grondslagen te creëren om stemmen via het internet voor kiezers die buiten Nederland verblijven mogelijk te maken alsmede om het uitbrengen van een stem anders dan door middel van een stembiljet mogelijk te maken. De initiatiefnemer is de Raad van State erkentelijk voor zijn advies. Graag gaat de initiatiefnemer hieronder in op de door de Raad gemaakte opmerkingen.

A. Algemeen

1. Voorgeschiedenis

De toelichting bevat een beknopte weergave van de voorgeschiedenis van het stemmen door middel van een stemcomputer in Nederland. Deze voorgeschiedenis is eerder in kaart gebracht door de Commissie Besluitvorming Stemmachines.[1]

De Afdeling merkt op dat de paragraaf over de voorgeschiedenis niet volledig is. Zo wordt wel ingegaan op de juridische procedures die in 2007 zijn gevoerd, maar niet op de gebeurtenissen die al vóór de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 hebben plaatsgevonden.[2] *In die periode hebben de handelingen van de stichting «Wij vertrouwen stemcomputers niet»*[3] *geleid tot verschillende debatten in de Tweede Kamer en tot het aanbrengen van extra beveiligingsmaatregelen voor de stemcomputers. Ook is toen al het besluit genomen om de computers van de Sdu niet te gebruiken bij de verkiezingen. Evenmin besteedt de toelichting aandacht aan de debatten die na de juridische procedures in 2007 in de Tweede Kamer over dit onderwerp zijn gehouden. Daarnaast wordt niet ingegaan op de aanbevelingen van de Commissie Besluitvorming Stemmachines.*[4] *Nu de initiatiefnemer beoogt de stemcomputers weer in te voeren, verdienen deze aanbevelingen passende aandacht. Immers, voorkomen moet worden dat een herhaling plaatsvindt van fouten uit het verleden. Ten slotte gaat de toelichting niet in op de eerdere experimenten met het*

---

[1] «*Stemmachines, een verweesd dossier*», Rapport van de Commissie Besluitvorming Stemmachines, april 2007.

[2] Zie hoofdstuk 8 van het rapport «*Stemmachines, een verweesd dossier*».

[3] «*Stemmachines, een verweesd dossier*» blz. 40–45.

[4] *Stemmachines, een verweesd dossier*» blz. 55–57. Het betreft hier bijvoorbeeld de aanbevelingen dat niet het gemak maar de betrouwbaarheid centraal moet staan bij het besluit om elektronisch te stemmen, dat de overheid en niet de markt de regie moet voeren over de te stellen eisen en de vraag of aan de eisen wordt voldaan en de periodieke herijking van de eisen. Zie in dit verband ook Kamerstukken II 2011/12, 31 142, nr. 32.

stemmen via internet, en op de redenen waarom in 2008 is besloten om af te zien van het verder toepassen van deze methode.[5]
De Afdeling adviseert de toelichting in verband met het voorgaande aan te vullen.

De initiatiefnemer heeft de paragraaf over de voorgeschiedenis goeddeels herschreven, met inachtneming van de opmerkingen van de Raad van State (zie paragraaf 2 van de gewijzigde memorie van toelichting).

2. Waarborgen voor het verkiezingsproces: de noodzaak van onderlinge afweging

De initiatiefnemer noemt in de toelichting de waarborgen voor het verkiezingsproces zoals deze uit internationale teksten naar voren komen en ook in het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (hierna: Commissie Korthals Altes) zijn benadrukt.[6] *Het betreft de volgende waarborgen: Transparantie, Controleerbaarheid, Integriteit, Kiesgerechtigdheid, Stemvrijheid, Stemgeheim, Uniciteit en Toegankelijkheid.*

De Commissie Korthals Altes gaat in haar rapport in op de wijze waarop naar de onderlinge samenhang tussen deze acht waarborgen moet worden gekeken. Zij stelt hierover:
«In de praktijk is het niet mogelijk om aan alle waarborgen in absolute zin te voldoen. Het verkiezingsproces kent daarvoor te veel spanningsvelden. Er moet daarom altijd naar een balans worden gezocht. Het moet bijvoorbeeld zo zijn, dat iedere stem (eenmaal) bijdraagt aan het eindresultaat (waarborgen integriteit en uniciteit) van de verkiezing. Anderzijds moet de inhoud van iedere stem vertrouwelijk blijven (waarborg stemgeheim). Dit stelt eisen aan de organisatie van het proces en vraagt om een goed doordachte balans. Natuurlijk kunnen de controleerbaarheid en transparantie vergroot worden door van iedere stap in het proces een uitgebreide «log» bij te houden (zoals bijvoorbeeld in de bankwereld bij het internetbankieren gebruikelijk is), zodat reconstructie en herstel mogelijk is in het geval van (een schijn van) incorrectheid. Maar die benadering komt in strijd met de waarborg van het stemgeheim.

Een ander spanningsveld bestaat tussen de waarborgen toegankelijkheid en stemvrijheid. Het zou de burger toegestaan kunnen worden onder veel verschillende omstandigheden (thuis, op het station, in de supermarkt, etc.) op een zo eenvoudig mogelijke wijze een stem uit te brengen. Dat vergroot de toegankelijkheid. Dat heeft evenwel tot gevolg dat de stemvrijheid en het stemgeheim nadrukkelijk in het geding komen. Wordt er gestemd zonder het toezicht van een stembureau, dan kan immers niet meer gegarandeerd worden dat de burger zonder beïnvloeding stemt én dat niemand kan weten wat er gestemd is.

Als de stemvrijheid en het stemgeheim in absolute zin moeten worden gewaarborgd, wordt de toegankelijkheid voor bepaalde groepen burgers, zoals Nederlanders in het buitenland en personen met een zodanige lichamelijke beperking dat zij niet in een stembureau kunnen stemmen, in vergaande mate beperkt. Dat betekent evenwel een inbreuk op de toegankelijkheid.

---

[5] Kamerstukken II 2007/08, 31 142, nr. 12. Hiertoe werd ondermeer besloten vanwege het feit dat Fox-IT die het systeem op verzoek van de Minister heeft onderzocht concludeerde dat «dit kwaadwillenden diverse mogelijkheden biedt om de uitslag te beïnvloeden, het verkiezingsproces te saboteren en/of om op termijn te herleiden wie op wie heeft gestemd.»
[6] «*Stemmen met vertrouwen»*, Rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, september 2007.

In bepaalde gevallen kan dus niet volledig aan alle waarborgen worden voldaan. In die gevallen geldt voor de Commissie de regel: «voldoe of leg uit waarom een andere balans gezocht is». Voorbeelden hiervan zijn kiezen in het buitenland en kiezen door kiezers met een zodanige beperking, dat zij niet in een stembureau kunnen stemmen. In die gevallen kan niet in dezelfde mate worden voldaan aan de waarborgen van stemgeheim en stemvrijheid als bij stemmen in een stembureau gelden. De waarborg van de toegankelijkheid brengt echter mee dat deze in die gevallen naar het oordeel van de Commissie zwaarder weegt dan de waarborgen van stemgeheim en stemvrijheid.»[7]

Enkele van de hiervoor genoemde waarborgen staan met elkaar op gespannen voet. De Afdeling onderschrijft daarom de noodzaak om te komen tot een verantwoorde balans tussen deze waarborgen.[8] *Als bij een voornemen tot wijziging van het verkiezingsproces niet wordt gezorgd voor een zorgvuldige afweging van deze waarborgen ten opzichte van elkaar, bestaat immers het risico dat de geldingskracht van één of meer van deze waarborgen te gering is. Ook daarom is het van belang dat de wetgever bij een wijziging van de inrichting van het verkiezingsproces inzichtelijk maakt welke afweging is gemaakt om te komen tot een verantwoorde balans van de verschillende waarborgen. Zoals ook de Commissie-Korthals Altes opmerkte, kan deze balans voor verschillende groepen kiezers verschillend uitvallen. Zo kan bij het vergroten van de toegankelijkheid tot het verkiezingsproces voor blinde en slechtziende kiezers een zekere inbreuk op de waarborgen van transparantie en controleerbaarheid aanvaardbaar worden geacht, omdat deze kiezers anders in het geheel niet zelfstandig zouden kunnen deelnemen aan het verkiezingsproces. Voor kiezers zonder deze handicap zal dit echter anders (kunnen) liggen.*

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de hiervoor genoemde waarborgen van het verkiezingsproces, en daarbij inzicht te geven in de overwegingen die hebben geleid tot de balans tussen deze waarborgen voor de groepen kiezers op wie het voorstel ziet.

De initiatiefnemer heeft in paragraaf 5 van de gewijzigde memorie van toelichting een nadere toelichting gegeven op de genoemde waarborgen in het verkiezingsproces, en daarbij een verantwoorde balans tussen de genoemde waarborgen gezocht.

B. De mogelijkheid tot het stemmen anders dan door middel van een stembiljet (voorgesteld artikel I, onder A.)

3. Technische aspecten

3.1. Technieken voor de ondersteuning van het verkiezingsproces

De toelichting noemt drie problemen die zijn verbonden aan het stemmen met het rode potlood: handmatig tellen kost veel tijd, er is sprake van veel telfouten en deze wijze van stemmen leidt tot een groot aantal ongeldige stemmen.[9] *Blijkens het opschrift en de considerans beoogt dit wetsvoorstel daarom het mogelijk te maken een stem uit te brengen anders dan door middel van een stembiljet. In de toelichting wordt*

---

7 «*Stemmen met vertrouwen*», paragraaf 2.3 Balans.

8 Zie hierover ook het Advies van de Raad van State van 13 april 2010 over het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de inrichting van het proces voor de verkiezing van leden van de gemeenteraden, provinciale staten, Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement (Wet inrichting verkiezingsproces), W04.10.0038/I, Stct. 2010, nr. 19451.

9 Toelichting, paragraaf 2, tweede alinea.

gesproken van het herinvoeren van het stemmen via stemcomputers. Het voorstel beoogt overigens nadrukkelijk niet het stemmen met het rode potlood te vervangen door het stemmen via een stemmachine. De toelichting merkt verder op dat de voorgestelde grondslag in de Kieswet techniekonafhankelijk is, waarbij specifieke regels bij lagere regelgeving kunnen worden gesteld.[10]

De Afdeling wijst erop dat er naast de stemcomputer ook andere mogelijkheden zijn om (bepaalde stappen van) het verkiezingsproces te ondersteunen door middel van de inzet van technologie. Gelet op de door de initiatiefnemer genoemde problemen, verdient daarbij de wijze van tellen van stemmen meer in het bijzonder de aandacht. Zo is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezig met een onderzoek naar de mogelijkheden om stembiljetten elektronisch te tellen.[11] *Blijkens de resultaten van een eerste test met een nieuw type stembiljet dat elektronisch geteld wordt, zouden deze methode en techniek in belangrijke mate een oplossing bieden voor de in de toelichting gesignaleerde problemen van het stemmen met het rode potlood.*[12] *De initiatiefnemer gaat in de toelichting echter niet in op het elektronisch tellen ter ondersteuning van het verkiezingsproces.*
De voorgestelde artikelen J 32 tot en met J 34 zijn overigens, naar het oordeel van de Afdeling, niet voldoende techniekonafhankelijk geformuleerd om, wanneer dat nodig zou worden geacht, tevens te kunnen dienen als grondslag voor lagere regelgeving die het elektronisch tellen van stembiljetten mogelijk maakt.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op vraag of en in hoeverre het elektronisch tellen van stembiljetten (althans vooralsnog) kan gelden als een adequate aanpak van de door de initiatiefnemer gesignaleerde problemen rond het stemmen met het rode potlood. Voor het geval de initiatiefnemer met het voorstel tevens beoogt om de Kieswet de mogelijkheid te laten bieden voor het elektronisch tellen van de uitgebrachte stemmen, adviseert de Afdeling daartoe de artikelen J 32 tot en met J 34 voldoende ruim te formuleren, en daarin niet uitsluitend te spreken in termen van «het stemmen anders». Indien de initiatiefnemer daarentegen uitsluitend beoogt het stemmen door middel van een stemcomputer mogelijk te maken, dan adviseert de Afdeling dit specifieke oogmerk in het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen. Tevens adviseert de Afdeling de initiatiefnemer in dat geval om in de toelichting in te gaan op de vraag waarom het wetsvoorstel zich hiertoe dient te beperken.

De initiatiefnemer heeft het oorspronkelijke wetsvoorstel aangepast. Niet langer wordt de herinvoering van stemcomputers voorgesteld (door een paragraaf in de Kieswet op te nemen op basis waarvan op een andere wijze dan door middel van stembiljetten kan worden gestemd). Het voorstel voorziet in plaats daarvan in de tijdelijke mogelijkheid om te experimenteren met elektronische voorzieningen, zowel ten behoeve van de stemming als ten behoeve van de stemopneming. De initiatiefnemer staat voor ogen dat de experimenten mogelijk maken dat kiezers hun stem uitbrengen op een apparaat dat de kiezer voorziet van een geprint stembiljet. De stembiljetten worden, nadat de stemming is geëindigd, door middel van een scantechniek elektronisch geteld. Hiermee wordt aangesloten bij de aanbeveling van de Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal (Commissie-Van Beek) om over te gaan op het elektronisch uitbrengen van de stem op een stemprinter en tot het op

[10] Toelichting, paragraaf 3, eerste alinea.
[11] Kamerstukken II 2011/12, 31 142, nr. 33 en Kamerstukken II 2012/13, 33 000 VII, nr. 126.
[12] Kamerstukken II 2012/13, 33 000 VII, nr. 126.

elektronische wijze tellen van de stembiljetten. Naar het oordeel van de initiatiefnemer kan met het gebruik van deze elektronische voorzieningen niet alleen het aantal ongeldige stemmen worden verminderd, maar ook de snelheid en betrouwbaarheid van het tellen worden bevorderd.

3.2. De stemcomputer

Vooralsnog leidt de Afdeling uit de toelichting af dat de initiatiefnemer uitsluitend de mogelijkheid beoogt om de stemcomputer weer in te voeren. Om die reden gaat zij hieronder in op enkele onderwerpen die samenhangen met eventuele herinvoering van de stemcomputer.

a. Compromitterende straling

De initiatiefnemer stelt dat bij de discussie over de vermeende onbetrouwbaarheid van stemcomputers veel verschillende verhalen de ronde deden die later weer zijn ontkracht.[13] Het betrof hier ondermeer de mogelijkheid om de stemcomputer «af te luisteren». De initiatiefnemer stelt dat de huidige stemmachine volstrekt is beveiligd. Hij gaat hierbij echter niet in op het rapport van de Gesellschaft für Beratung und Schulung mbH (GBS). Het Ministerie van BZK heeft aan deze organisatie opdracht gegeven om, gebaseerd op de eerder gebruikte norm van 5-meter[14], een openbare norm te ontwikkelen voor de compromitterende straling. GBS heeft deze opdracht uitgevoerd en ook aangegeven hoe een en ander zich vertaalt in eisen voor de bouw van het apparaat en de programmatuur, alsmede voor de omgeving (het stemlokaal) waar het apparaat moet komen te staan.[15]

Op grond van deze geformuleerde eisen heeft het Ministerie van BZK een expertgroep ingesteld die moest adviseren over de mogelijkheden om aan deze eisen te voldoen. Deze Expertgroep stelde in haar advies:

«De omgevingseisen voor het stemlokaal zijn naar de mening van de Expertgroep zeer moeilijk verenigbaar met de gangbare praktijk bij verkiezingen, waarbij de nadruk ligt op toegankelijkheid. Daarnaast kunnen de operationele eisen majeure consequenties hebben voor de inrichting van het verkiezingsproces, omdat alle stemprinters individueel en periodiek getest zouden moeten worden.
Dit zou in ieder geval elke twee jaar en na elk incident (vallen, stoten, vervanging van onderdelen etc.) moeten gebeuren. Bovendien is daarmee niet absoluut gegarandeerd dat alle apparaten op de verkiezingsdag onder de toegestane norm blijven. Steekproefsgewijs testen kan wellicht enig vertrouwen scheppen, maar dit biedt volgens de Expertgroep (en GBS) geen adequate oplossing.
Er kunnen namelijk geen garanties worden gegeven over de niet-geteste apparaten. Feitelijk vraagt het vraagstuk van de compromitterende straling om een proces zoals dat voorkomt in defensiekringen, waarbij alle factoren beheerst kunnen worden. Dat is volgens de expertgroep voor het verkiezingsproces niet realistisch en ook niet wenselijk.»[16]

In de brief van de Minister van BZK over de eisen die aan het elektronisch stemmen moeten worden gesteld, refereert de Minister aan deze passage. Daarbij geeft hij aan dat indien eisen voor elektronisch stemmen worden ontwikkeld, opnieuw een afweging gemaakt dient te worden over de

---

[13] Toelichting, paragraaf 3, *Betrouwbaarheid stemcomputers.* Het betreft hier het vraagstuk van de zogenoemde compromitterende straling.
[14] Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 13.
[15] Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 64.
[16] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 64.

vraag of en zo ja in welke mate de risico's ten aanzien van de compromitterende straling aanvaardbaar zijn.[17]

Nu de initiatiefnemer in de toelichting het onderwerp van de compromitterende straling aansnijdt, is de Afdeling van oordeel dat hierbij ook het rapport van de GBS en de reacties van de Expertgroep en de Minister daarop betrokken zouden moeten worden. Daarbij dient de enkele stelling in de toelichting dat de huidige stemmachine volstrekt beveiligd is[18] *in het licht van dit rapport en de reactie van de Expertgroep alsnog te worden onderbouwd.*

b. Aanvallen van «binnen»

De toelichting gaat ook in op de veiligheid van stemmachines. Hierbij wordt gesteld dat de verhalen dat de stemmachine onjuiste software kan bevatten in de praktijk niet bewaarheid kunnen worden, omdat dit zou vergen dat op diverse plekken wordt ingebroken. Dit omdat de stemcomputers geen onderdeel zijn van een netwerk.[19] *Deze passage ziet daarmee op de veiligheid tegen aanvallen van «buiten».*

De Afdeling onderkent dat het voor een buitenstaander inderdaad praktisch zeer lastig zal zijn om alle stemcomputers, of een significant deel daarvan, vóór de verkiezingen te voorzien van andere software. De toelichting gaat echter niet in op de vraag naar aanvallen van «binnen», te weten het opzettelijk foutief programmeren van software door iemand binnen de kringen van de leverancier. Zo zouden personen die werken bij bedrijven die stemcomputers maken malafide kunnen handelen door software in de computers aan te brengen die is afgestemd op hun politieke voorkeuren. Daarnaast bestaat altijd het risico van omkoping of bedreiging.[20]

c. Toegankelijkheid

De toelichting stelt dat het voor mensen met een visuele, motorische of andere lichamelijke beperking gemakkelijker is om te stemmen met een stemcomputer. Blijkens de toelichting is dit evident gemakkelijker dan het stemmen via een rood potlood.[21]

De Afdeling wijst echter op het rapport van de Commissie Korthals Altes. Hierin wordt gesteld:

«Bij het gebruik van de stemmachines in een stemlokaal is de toegankelijkheid beperkter dan bij het stemmen met stembiljetten. Bedienen van de stemmachine zonder hulp is voor burgers met een lichamelijke beperking en ouderen mogelijk lastig of zelfs onmogelijk. De stemmachines kunnen, daarvan is de afgelopen jaren ook wel gebruikgemaakt, voorzien worden van audiofaciliteiten waardoor de toegankelijkheid voor blinden en slechtzienden wordt vergroot.»[22]

---

[17] Kamerstukken II 2011/12, 31 142, nr. 32.
[18] Toelichting, paragraaf 3, *Betrouwbaarheid stemcomputers.*
[19] Toelichting, paragraaf 3, *Betrouwbaarheid stemcomputers.*
[20] «*Electronic Elections, The perils and promises of digital democracy*», R.M. Alvarez and T.E. Hall, 2008, blz. 35.
[21] Toelichting, paragraaf 3, *Lichamelijk gehandicapten.*
[22] «*Stemmen met vertrouwen*», blz. 30.

De Afdeling constateert dat er verschil bestaat tussen de conclusie van de Commissie dat het gebruik van een stemmachine leidt tot problemen in de toegankelijkheid voor burgers met een lichamelijke beperking en de andersluidende stelling in de toelichting hierover.

d. Verbeterde stemcomputers

Uit één passage in de toelichting blijkt hoe de «verbeterde» of «huidige» stemcomputers er uitzien. In deze passage wordt gesteld dat het hier gaat om een systeem waarbij de kiezer een afdruk van zijn stemintentie te zien krijgt, waarbij deze na zijn goedkeuring in een verzegelde stembus wordt gedeponeerd.[23] *Het gaat hier daarmee om een stemcomputer met een zogenoemde paper trail.*

De Afdeling wijst er echter op dat een dergelijk systeem een belangrijk nadeel heeft. Dit vloeit voort uit het feit dat de stemmen twee keer worden geregistreerd, zowel elektronisch (op de stemcomputer) als op het schriftelijke bewijs. Hierdoor bestaat het gevaar, zoals ook in het buitenland is gebleken,[24] *dat er verschillen ontstaan tussen de stemtotalen die op de stemcomputer geregistreerd zijn en de stemtotalen van de papieren stemmen. De vraag die daarbij ontstaat, is welke registratie beschouwd moet worden als de correcte registratie van de stemtotalen. Ook de Commissie Korthals Altes is in haar rapport ingegaan op dit bezwaar.*[25]

e. Praktijk in andere landen

De toelichting stelt dat in veel landen de verbeterde stemcomputers worden ingezet en noemt daarbij 7 landen. De Afdeling meent dat een vergelijking op dit punt van beperkte waarde is. Immers, niet alleen verschillen in kiesstelsel maar ook die in de samenstelling van het electoraat, en bijvoorbeeld verschillen in geografische spreiding van de bevolking over een land zullen (kunnen) doorwerken in de afweging die leidt tot de balans tussen de waarborgen voor het verkiezingsproces zoals genoemd in punt 2. Zo zal een land dat te maken heeft met veel verkiezingen tegelijkertijd of met verschillende taalgroepen met deze omstandigheden rekening moeten houden bij de inrichting van het verkiezingsproces.

De Afdeling merkt verder op dat indien gewezen wordt op de praktijk in andere landen hierbij niet voorbij gegaan mag worden aan de landen die besloten hebben de stemcomputer niet in te voeren, en aan landen waar, evenals in Nederland, na invoering besloten is tot afschaffing.[26] *Overigens is in sommige van de landen die in de toelichting genoemd worden de inzet van de stemcomputers niet zonder problemen verlopen. Zo zijn de stemcomputers die in India zijn gebruikt gehackt.*[27]

De Afdeling mist in de toelichting aandacht voor de hiervoor behandelde onderwerpen. Zij adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en in zoverre de voorgestelde invoering van de stemcomputer nader te bezien.

---

[23] Toelichting, paragraaf 3, *Betrouwbaarheid stemcomputers.*

[24] «*Stemmen met vertrouwen*», bijlage 16, Ervaringen met een «Voter Verifiable Paper Audit Trail» (VVPAT).

[25] «*Stemmen met vertrouwen*», blz. 44.

[26] De Afdeling wijst in dit verband ondermeer op Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Ook in de Verenigde Staten hebben diverse staten besloten de stemcomputers niet meer in te zetten.

[27] «*Security analysis of India's electronic voting machines»,* CCS «10 Proceedings of the 17th ACM conference on Computer and communications security, blz. 1–14.

Zoals hiervoor is opgemerkt, stelt de initiatiefnemer niet langer de herinvoering van stemcomputers voor, maar voorziet het wetsvoorstel in plaats daarvan in de tijdelijke mogelijkheid om te experimenteren met elektronische voorzieningen ten behoeve van de stemming en de stemopneming. In het wetsvoorstel worden de waarborgen vastgelegd waaraan moet zijn voldaan voordat bedoelde voorzieningen kunnen worden aangewezen voor gebruik. Zo moet het geheime karakter van de stemming voldoende zijn gewaarborgd, net als de transparantie, controleerbaarheid en integriteit van en de toegankelijkheid tot de verkiezing. Daarvoor is bijvoorbeeld nodig dat er regels worden gesteld over beveiliging van de elektronische voorzieningen tegen het aflezen van compromitterende straling en over het niveau van deze beveiliging. Ook zullen er maatregelen moeten worden genomen ter voorkoming van fouten in of manipulatie van de gebruikte hard-, firm- en software. Verder zal geregeld moeten worden dat de stemmen niet twee keer worden geregistreerd (zowel elektronisch als op het stembiljet). Met betrekking tot de toegankelijkheid voor mensen met een visuele, motorische of andere lichamelijke beperking merkt initiatiefnemer op dat het huidige papieren stemproces moeilijk toegankelijk is voor een significante groep kiezers met een beperking. Het stemmen door middel van een stemprinter biedt de mogelijkheid om deze kiezers met een beperking te ondersteunen bij het zelfstandig uitbrengen van hun stem, bijvoorbeeld door het apparaat uit te rusten met additionele voorzieningen, waarover ook de Commissie-Korthals Altes schrijft in het door de Afdeling advisering van de Raad van State aangehaalde citaat. Gedacht moet dan worden aan faciliteiten als audio-ondersteuning, de mogelijkheid om gesproken opdrachten te geven, tactiele toetsen en/of alternatieve bedieningswijzen (zoals het zogenaamde sip & puff, waarbij de printer wordt bediend door op een rietje te zuigen of te blazen). De Commissie-Van Beek gaat ervan uit dat zeker 1 miljoen mensen, die in het huidige proces moeite hebben met stemmen, baat zullen hebben bij het stemmen met een stemprinter.
Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 5 van de gewijzigde memorie van toelichting, waarin initiatiefnemer uitgebreid ingaat op de vraag wat er nodig is om te verzekeren dat deze wijze van stemmen in lijn blijft met genoemde waarborgen van het verkiezingsproces. Het wetsvoorstel legt daartoe de kaders vast – de nadere uitwerking dient plaats te vinden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

4. Bevoegdheid tot aanwijzing stembureaus

De Kieswet gaat uit van het primaat van de gemeenten: de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de desbetreffende taken, die het hart van de democratische rechtsorde raken, ligt bij de gemeenten.[28] *Het zijn tot nu toe de gemeenten die bepalen op welke wijze er bij hen mag worden gestemd. Het huidige artikel J 32 van de Kieswet luidt dan ook:*
«Bij de daartoe door de raad of krachtens diens machtiging door burgemeester en wethouders aangewezen stembureaus kan op andere wijze dan door middel van stembiljetten worden gestemd.»

Ingevolge het voorstel gaat artikel J 32 echter luiden:
«Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan stembureaus aanwijzen waar op andere wijze dan door middel van stembiljetten wordt gestemd.»[29]

---

[28] «*Stemmachines, een verweesd dossier*», Rapport van de Commissie Besluitvorming Stemmachines, april 2007, blz. 10.
[29] Artikel I, onderdeel A.

In de toelichting wordt eerst opgemerkt dat de beslissing om te kiezen voor het stemmen met potlood dan wel met een stemcomputer op het niveau van de gemeenten ligt.[30] *Vervolgens stelt de toelichting echter dat de Minister van BZK de bevoegdheid krijgt om stembureaus aan te wijzen waar op andere wijze dan door middel van stembiljetten wordt gestemd. Deze bevoegdheid is blijkens de toelichting discretionair; het wordt aan het inzicht van de Minister overgelaten of daartoe stembureaus worden aangewezen.*[31] *Er wordt echter niet toegelicht waarom, ondanks de in de artikelen J 33 en J 34 voorgestelde algemene maatregel van bestuur, voor de beslissing tot het inzetten van de stemcomputer wordt gekozen voor centralisatie, met loslaten van het uitgangspunt dat het de gemeenten zijn die de verkiezingen organiseren en daarbij kunnen kiezen voor een bepaalde stemtechniek.*

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig het voorgestelde artikel J 32 aan te passen.

C. Stemmen via het internet door kiezers die buiten Nederland verblijven (voorgesteld artikel I, onder B., C. en D.)

Het wetsvoorstel bevat niet langer een bepaling op grond waarvan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stembureaus kan aanwijzen waar op andere wijze dan door middel van stembiljetten wordt gestemd. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken van de Kieswet blijft bij de gemeenten liggen. Zij zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen en zijn onder meer belast met de aanwijzing van stembureaus, de benoeming van stembureauleden en de gang van zaken op de verkiezingsdag.
De aanwijzing van gemeenten waarin experimenten met elektronische voorzieningen plaatsvinden gebeurt door de Minister van BZK, maar alleen met instemming van de gemeenteraden. Op deze wijze is de lokale democratie betrokken bij een experiment, en heeft deze een beslissende stem of een experiment plaatsvindt. De aanwijzing geldt voor de gemeente als geheel; het is niet mogelijk om slechts in een deel van een gemeente te experimenteren.
De Minister van BZK wijst de elektronische voorzieningen aan. Als een gemeente als experimenteergebied is aangewezen, moet bij de stemming en de stemopneming van de aangewezen elektronische hulpmiddelen gebruik worden gemaakt.

5. Afwijking van de Kieswet bij lagere regelgeving

De voorgestelde artikelen D 11 en J 40 hebben betrekking op het openen van de mogelijkheid voor kiezers die buiten Nederland verblijven om te stemmen via internet. Daarnaast blijft het mogelijk vanuit het buitenland per brief te stemmen. De Afdeling merkt op dat dit deel van het voorstel, zeker ook vergeleken met het deel dat betrekking heeft op de herinvoering van de stemcomputer, zeer summier is onderbouwd. Zoals hierna nader uiteen zal worden gezet, lijkt de initiatiefnemer op dit punt alvast ruimte in de Kieswet te willen creëren zonder dat al voldoende duidelijk is of, hoe en wanneer van die ruimte gebruik zal worden gemaakt.

In het derde lid van de genoemde artikelen wordt de mogelijkheid geopend om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen, waarbij deze regels op het naastlagere niveau kunnen afwijken van het bepaalde bij of krachtens een aantal onderdelen van de Kieswet. Deze onderdelen zijn limitatief in het voorstel opgenomen. De

[30] Toelichting, paragraaf 3, *Strekking van het wetsvoorstel.*
[31] Toelichting, artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel A.

toelichting stelt dat artikel J 40, derde lid, niet beoogt dat kan worden afgeweken van fundamentele bepalingen in de Kieswet, die moeten gelden voor iedere wijze van uitbrengen van de stem. In verband daarmee is een aantal artikelen expliciet uitgesloten van de afwijkingsmogelijkheid. Vervolgens stelt de toelichting dat dit niet betekent dat daarmee alle fundamentele bepalingen in de desbetreffende hoofdstukken zijn aangeduid, of dat voor het overige onbeperkt kan worden afgeweken, maar dat met betrekking tot hetgeen verder is bepaald in de hoofdstukken J, K, L, M en N op dit moment niet vaststaat dat toepassing daarvan onverkort mogelijk zal zijn tijdens het stemmen via internet.[32]
De Afdeling merkt het volgende op.

a. Wenselijkheid

In zijn algemeenheid is het niet wenselijk om bij lagere regeling af te wijken van een hogere regeling. Deze notie is door de Eerste Kamer in 2006 met algemene stemmen aanvaard en is ook neergelegd in de aanwijzingen voor de regelgeving.[33] Wel kan eventueel bij wijze van experiment in een lagere regeling worden afgeweken van een hogere regeling.[34] Daarbij moet dan echter worden voldaan aan de voorwaarden voor experimentenwetgeving, waaronder de voorwaarde dat de desbetreffende regeling van tijdelijke aard is en dat nauwkeurig is omschreven hoe het experiment geëvalueerd zal worden.

De Raad van State heeft in een eerder advies gewezen op de bijzondere aard van het kiesrecht.[35] Daarbij constateerde hij dat, hoewel de tekst van artikel 59 van de Grondwet delegatie door de formele wetgever niet uitsluit, met betrekking tot het kiesrecht altijd de lijn is gehanteerd dat, gelet op de bijzondere plaats en betekenis van het kiesrecht in het democratische bestel, alle wezenlijke elementen van het kiesrecht moeten worden vastgelegd op het niveau van de formele wet.

In verband met het voorgaande moet worden geconstateerd dat in het voorliggende voorstel niet alleen op ruime schaal wordt gedelegeerd, maar dat daarbij tevens een permanente afwijkingsbevoegdheid wordt opengesteld. Uit de artikelsgewijze toelichting wordt duidelijk dat de initiatiefnemer de afwijkingsbevoegdheid noodzakelijk acht omdat er op dit moment nog niet een voorziening is voor stemmen via het internet die voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid en van een geheime stemming. Zolang een dergelijke voorziening nog niet voorhanden is, valt niet vooraf te bepalen van welke specifieke bepalingen in de Kieswet zou moeten worden afgeweken. De Afdeling constateert dat weliswaar getracht wordt via de toelichting de ruime afwijkingsbevoegdheid uit het voorstel in te perken. Deze beperking in de toelichting is echter niet duidelijk en heeft bovendien geen directe juridische betekenis.

De Afdeling is van oordeel dat het opnemen van een permanente afwijkingsbevoegdheid in de Kieswet zich niet verdraagt met de hiërarchie van regelgeving als hiervoor bedoeld. De bijzondere aard van het kiesrecht, waarbij delegatie zoveel mogelijk beperkt dient te worden, is een aanvullende reden om af te zien van een dergelijke bevoegdheid. Mocht de initiatiefnemer de mogelijkheid tot het stemmen via internet

[32] Toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel D.
[33] Kamerstukken I 2005/06, 21 109, A.
[34] Zie ook de toelichting bij aanwijzing 33a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[35] Advies van de Raad van State van 13 april 2010 over het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de inrichting van het proces voor de verkiezing van leden van de gemeenteraden, provinciale staten, Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement (Wet inrichting verkiezingsproces), W04.10.0038/I, Stct. 2010, nr. 19451 en aanwijzing 33a.

alvast willen openstellen zonder dat duidelijk is met welke voorziening dat verantwoord zal kunnen gebeuren, dan adviseert de Afdeling daartoe een experimenteerbepaling te overwegen. Een desbetreffend experiment zal dan beperkt van omvang zijn, en tijdelijk van aard. Na afloop van een dergelijk experiment kunnen dan, mocht het experiment hiertoe aanleiding geven, in de Kieswet specifieke bepalingen worden opgenomen voor het stemmen via internet, zoals dat ook gebeurt in hoofdstuk M voor het stemmen per brief.
De Afdeling adviseert af te zien van het opnemen van een afwijkingsmogelijkheid in de voorgestelde artikelen D 11 en J 40.

b. Noodzaak

Onverminderd hetgeen zij onder a. heeft opgemerkt, wijst de Afdeling er voorts op dat de afwijking van de artikelen D3, D3a, D 5, hoofdstuk M en artikel Y 6, tweede en derde lid, zoals deze wordt voorgesteld in artikel D 11, derde lid, in tegenstelling tot de hiervoor in de toelichting gegeven motivering, niet nodig is. De toelichting geeft aan dat de afwijking noodzakelijk is omdat in deze artikelen en in hoofdstuk M uitgegaan wordt van een schriftelijke procedure. Omdat een procedure via internet wordt voorgesteld, zou in dat geval niet worden voldaan aan deze eis van een schriftelijke procedure.

De Afdeling wijst in dit verband echter op Afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van die afdeling staat het bestuursorganen vrij om elektronisch verkeer met burgers open te stellen. Het begrip «schriftelijk» uit de Kieswet sluit daarmee niet de mogelijkheid uit dat burgers ook langs elektronische weg hun verzoek kunnen doen.

Afwijking van artikel D 3, waar het gaat om de bepaling dat het verzoek door het hoofd van de consulaire post aan burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage wordt doorgezonden, is voorts niet nodig gelet op het feit dat een wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer aanhangig is reeds voorziet in het schrappen van deze bepaling.[36] *De enige bepaling waar dan blijkens de toelichting nog van afgeweken moet kunnen worden, is de bepaling dat het verzoek uiterlijk zes weken voor de dag van stemming moet zijn ontvangen. In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de vraag waarom een dergelijke afwijking nodig zou zijn. De Afdeling wijst erop dat de termijnen in de Kieswet het oogmerk hebben om ervoor te zorgen dat de verantwoordelijke organen genoeg tijd hebben om de procedures zorgvuldig te laten verlopen. Eventuele afwijking van deze termijnen dient daarom dragend gemotiveerd te worden.*
De Afdeling adviseert om het voorgestelde derde lid van artikel D 11 te schrappen.

6. De groep kiezers in het buitenland

a. Opkomst

De toelichting meldt dat er 500.000 tot 700.000 Nederlanders in het buitenland wonen en dat slechts 45.000 van hen zich registreren. Omdat er 35.000 geldige stemmen zijn uitgebracht door deze groep, concludeert de initiatiefnemer dat er sprake is van een opkomstpercentage van 6 procent. Hij meent dat deze lage opkomst veroorzaakt wordt door de lange en ingewikkelde bureaucratische procedure.[37]

[36] Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 2, onderdeel F.
[37] Toelichting, paragraaf 3, *Stemmen in het buitenland.* De initiatiefnemer vermeldt overigens niet op welke verkiezing het aantal van 35.000 betrekking heeft.

De Afdeling wijst erop dat Nederland een zeer ruime regeling kent voor het toekennen van kiesgerechtigdheid aan personen die zich buiten Nederland bevinden. De Kieswet stelt niet de eis dat een persoon een bepaalde tijd in Nederland moet hebben gewoond om het kiesrecht te verkrijgen. Tevens verliest een Nederlander in het buitenland ook niet het kiesrecht als hij een bepaald aantal jaren onafgebroken buiten Nederland heeft gewoond. Dit alles kan als gevolg hebben dat velen aan wie op grond van de Kieswet het kiesrecht is toegekend inmiddels een zodanige afstand hebben tot de Nederlandse samenleving dat zij geen gebruik zullen (willen) maken van het kiesrecht.

De Afdeling is van oordeel dat de eis tot registratie in de Kieswet eraan bijdraagt dat zij die zich wél betrokken voelen bij de Nederlandse samenleving en daarom willen meestemmen, gescheiden worden van degenen die daaraan niet (langer) behoefte hebben. Zij onderschrijft het uitgangspunt van de initiatiefnemer dat deze registratieprocedure vereenvoudigd kan worden, maar acht nog onvoldoende aannemelijk dat hiermee de opkomst onder kiezers in het buitenland significant verhoogd zal worden in verhouding tot het totale aantal kiesgerechtigden (alle potentiële kiezers) in het buitenland. Zij adviseert in de toelichting op het bovenstaande nader in te gaan.

b. Registratie

In het voorgestelde artikel I, onderdeel C, wordt geregeld dat kiezers in het buitenland zich via internet kunnen registreren. De toelichting stelt dat het hierbij nodig is om af te wijken van artikel D 3 van de Kieswet, omdat daarin bepaald wordt dat een schriftelijk verzoek moet worden ingediend.

De Afdeling merkt ook hier op dat het bestuursorganen vrij staat om, op grond van Afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht, het elektronische verkeer met burgers open te stellen. Zij wijst erop dat bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig is waarin wordt geregeld dat kiezers in het buitenland de registratie via email kunnen doen.[38] Blijkens de toelichting op dat voorstel wordt dit gedaan om de bevoegdheid die bestaat op grond van Afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht expliciet ook in de Kieswet op te nemen. Ook zonder deze expliciete regeling staat het echter de betrokken bestuursorganen al vrij om elektronisch ingediende verzoeken in behandeling te nemen. Afwijking van artikel D 3 is daarmee niet aan de orde. In de toelichting wordt niet ingegaan op het bij de Kamer aanhangige voorstel om de registratieprocedure te vereenvoudigen, noch op de vraag op welke wijze registratie via internet ten opzichte van registratie via email een verdergaande vereenvoudiging zou opleveren.
De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

c. Uitbreiding doelgroep

Het voorgestelde artikel I, onderdeel D, regelt het stemmen per internet. In het voorgestelde artikel J 40 wordt een nieuwe groep kiezers toegevoegd aan de kiezers die vanuit het buitenland kunnen stemmen. Het huidige artikel M 1 bepaalt:

Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer wordt aan de kiezer die op de dag van de kandidaatstelling zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft, dan wel op de dag der stemming wegens zijn beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van zijn

[38] Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 2, onderdeel G, voorgestelde artikel D3b.

echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland zal verblijven, overeenkomstig het bepaalde in dit hoofdstuk op zijn verzoek toegestaan per brief te stemmen.

Het voorgestelde artikel J 40 voegt hieraan toe dat ook de kiezer die wegens studie of de studie van zijn echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijft vanuit het buitenland mag stemmen. Deze uitbreiding wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Tevens wordt deze uitbreiding alleen opgenomen in het voorgestelde artikel J 40, maar niet ook in artikel M 1. Dit betekent dat deze groep kiezers na inwerkingtreding van het voorstel wel via internet kan meestemmen, maar niet ook per brief. Dit laatste is immers geregeld in hoofdstuk M van de Kieswet. De Afdeling ziet met betrekking tot deze groep geen aanleiding voor het maken van een onderscheid tussen het stemmen via internet en het stemmen via brief. Zij acht het daarom passend dat deze door de initiatiefnemer beoogde uitbreiding ofwel voor beide stemmethodes wordt gedaan, of voor geen van beide.

De Afdeling onderkent overigens dat het voor personen die vanwege studie in het buitenland woonachtig zijn lastig is om in persoon aan de verkiezingen deel te nemen. Zij mist in de toelichting echter een onderbouwing van de voorgestelde uitbreiding, waarbij tevens wordt aangegeven om hoeveel personen het hier gaat en of in de praktijk vanuit deze groep klachten zijn waargenomen.
De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en het voorstel aan te passen.

De initiatiefnemer heeft de mogelijkheid om stemmen via internet mogelijk te maken voor kiezers buiten Nederland uit het wetsvoorstel geschrapt. Het is de initiatiefnemer gebleken dat er op dit moment onvoldoende politiek draagvlak is voor dit voorstel. Bovendien acht het kabinet de tijd nog niet het rijp voor internetstemmen. Echter, de techniek blijft zich ontwikkelen. Het is daarom mogelijk dat in de toekomst het stemmen per internet voor Nederlands in het buitenland wel betrouwbaar en kosteneffectief kan plaatsvinden. De Minister van BZK heeft bij brieven van 17 september 2014 en 9 mei 2015 aangekondigd dat er een test zal worden uitgevoerd met internetstemmen voor Nederlanders in het buitenland. Recentelijk heeft hij in antwoord op Kamervragen ook meer duidelijkheid gegeven over deze test, die zal plaatsvinden in het laatste kwartaal van 2016. De initiatiefnemer heeft besloten het resultaat van deze test af te wachten, alvorens verdere stappen te zetten richting stemmen via internet voor Nederlanders in het buitenland. Gelet daarop is het oorspronkelijke wetsvoorstel aangepast en zijn de artikelen geschrapt die verband hielden met het openen van de mogelijkheid voor Nederlanders in het buitenland om te stemmen via internet.

7. Consultatie

Uit de toelichting blijkt niet of over het voorstel overleg is gevoerd met de Kiesraad en de gemeenten. Nu het voorstel grote gevolgen heeft voor de wijze waarop verkiezingen georganiseerd moeten worden, acht de Afdeling het noodzakelijk dat deze instanties, belast met de uitvoering van de verkiezingen, geconsulteerd worden.
Indien een dergelijk overleg niet heeft plaatsgevonden, adviseert de Afdeling alsnog met de Kiesraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te consulteren over het voorstel. Indien reeds overleg heeft plaatsgevonden, adviseert de Afdeling de hoofdlijnen van dit overleg in de toelichting op te nemen.

De initiatiefnemer heeft een eerdere versie van het wetsvoorstel voorgelegd aan de VNG. De reactie van de VNG is bijgevoegd. Voor een reactie op de opmerkingen van de VNG zij verwezen naar paragraaf 8 van de gewijzigde memorie van toelichting.

De initiatiefnemer heeft het gewijzigde voorstel van wet en de memorie van toelichting voorgelegd aan de Kiesraad, de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Wanneer de Kiesraad, de VNG en de NVVB advies hebben uitgebracht, zullen de adviezen naar de Kamer worden gestuurd.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

De initiatiefnemer,
Taverne